



III-231 - GESTÃO CONSORCIADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS MUNICIPAIS: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO PORTAL MATA SUL

Waldecy Ferreira Farias Filho ⁽¹⁾

Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Analista ambiental da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Pernambuco (CPRH). Professor da Faculdade SENAC.

José Sampaio Rameiro

Geógrafo pela Fundação de Ensino Superior de Olinda. Analista ambiental da Secretaria de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (SECTMA).

Simone Machado Santos

Doutorado em Engenharia Civil – Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela UFPE. Mestrado em Engenharia Civil pela UFPE. Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Católica de Pernambuco. Professor Adjunto I da UFPE.

Endereço ⁽¹⁾: Rua Santana, 367, Casa Forte, Recife/PE - Brasil - CEP 52060-460 - Brasil - Tel: +55 (81) 3182-8804 - Fax: +55 (81) 3441-6088 - e-mail: smachados@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho descreve a experiência na implantação de um consórcio municipal para o tratamento dos resíduos sólidos urbanos. O consórcio em questão é o Consórcio Portal Mata Sul (CPMS), o qual foi financiado por organizações governamentais e não governamentais. A experiência, apesar de não ter tido o êxito esperado, tem servido como balizador para futuras mudanças no planejamento e implementação de políticas públicas para a gestão de resíduos sólidos, bem como para a elaboração de planos, programas e projetos pertinentes à área.

PALAVRAS-CHAVE: resíduos sólidos; gestão compartilhada; consórcios.

INTRODUÇÃO

Considerando que a maioria dos municípios de pequeno e médio porte no Brasil não dispõe de recursos técnicos, financeiros e humanos suficientes para arcar com os custos de um sistema de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos adequados, os consórcios intermunicipais têm sido considerados como uma solução bastante eficaz para este tipo de problema. A filosofia de um consórcio desta natureza é a de se partilhar custos, economizando recursos técnicos, humanos e naturais, também aproveitando as potencialidades de cada ente municipal participante.

Com o intuito de se resolver o problema da gestão de resíduos sólidos nos municípios pernambucanos de Rio Formoso, Sirinhaém e Tamandaré, foi formado o Consórcio Portal Mata Sul (CPMS). Para esse consórcio, foram direcionados recursos financeiros, provenientes de diversas fontes, que foram capazes de instalar um sistema de tratamento e destino final completo composto de um aterro sanitário e três usinas de triagem e compostagem. No entanto, é importante considerar que, em muitos casos, mais que os aspectos financeiros, outros aspectos podem interferir, de maneira significativa, no funcionamento desse tipo de consórcio, como será demonstrado neste artigo.

Dessa maneira, este trabalho tem como objetivo principal analisar a forma de implementação do modelo de gestão proposto para o consórcio Portal Mata Sul, assim como avaliar os resultados alcançados, desde o início de seu funcionamento até a presente data.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para consolidação de uma experiência concreta que possa balizar a teoria com a prática, orientou-se este estudo para um estudo de caso único descritivo. A pesquisa de caráter descritivo destina-se à avaliação de



características previamente conhecidas para a estruturação de formas mais completas e precisas, aprofundando significativamente a interpretação da realidade em questão. Além disso, o estudo de caso único também pode ser considerado de natureza exploratória à medida que contribui para uma nova visão do problema (GIL, 1999).

Por estas razões, decidiu-se utilizar nesta pesquisa os fundamentos lógicos do estudo de caso único, subsidiado por levantamentos bibliográfico, documental e de campo, e entrevistas com técnicos, consultores e gestores públicos envolvidos na implantação e funcionamento do CPMS.

Para a descrição dos fatos, também foram realizadas visitas periódicas aos equipamentos localizados nos três municípios. A última visita ocorreu em 18/05/09 e teve como principal objetivo a confirmação da situação aqui apresentada.

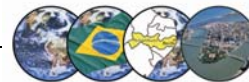
RESULTADOS

Quando se iniciaram as primeiras iniciativas de organização da gestão de resíduos sólidos nos municípios componentes do CPMS, a solução de compartilhamento de sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos não havia sido contemplada. Os primeiros passos foram dados em 2000 com a elaboração de estudos e projetos de unidades de triagem e compostagem, com recursos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) para alguns municípios do litoral, os quais englobaram os municípios de Sirinhaém e Tamandaré. De acordo com Ferreira et al. (2005), um pouco antes, a entidade internacional de cooperação técnica Avina Group já havia disponibilizado um montante de R\$ 467.447,40 para elaboração de projetos e implantação de um aterro sanitário e uma unidade de triagem/compostagem e beneficiamento de plástico, no município de Rio Formoso. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (PROMATA) também investiu recursos da ordem de R\$ 1.400.000 para constituir o CPMS.

Dessa maneira, os municípios que antes teriam cada um seu aterro sanitário, passariam a compartilhar o mesmo aterro sanitário construído em Rio Formoso, tendo sido desenvolvido pelo PROMATA um modelo de gestão administrativa para o consórcio, que contemplava as seguintes ações (FARIAS, 2007):

- Construção das usinas de triagem/compostagem em Tamandaré e Sirinhaém;
- Constituição de uma entidade jurídica responsável pela gestão administrativa do consórcio;
- Contratação de um gerente administrativo com experiência suficiente na gestão desse tipo de empreendimento;
- Criação de um fundo financeiro para administração dos recursos envolvidos na gestão e manutenção dos equipamentos;
- Implementação de programas de educação ambiental para as comunidades envolvidas;
- Criação de cooperativas para operar as usinas de triagem/compostagem e comercialização dos produtos gerados nestas;
- Implementação pelas Prefeituras Municipais de programa de coleta seletiva nos bairros.

A partir da obtenção da primeira licença ambiental (Licença Prévia – LP), os municípios constituintes do consórcio passaram a ter direito a um incentivo econômico criado pelo Governo de Pernambuco, conhecido como ICMS sócio-ambiental, o qual tinha como um dos objetivos, a erradicação dos lixões no estado de Pernambuco. O Governo de Pernambuco promulgou a lei do ICMS sócio-ambiental (Lei Nº 11.899), em 21 de dezembro de 2000, redefinindo os critérios de distribuição da parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). A nova lei passou a considerar aspectos sócio-ambientais, na distribuição do ICMS aos municípios e, por conseguinte, ficou conhecida como a “lei do ICMS sócio-ambiental”. De acordo com SANTOS (2007), o município de Rio Formoso recebeu, entre os anos de 2004 e 2006, o montante aproximado de R\$ 314.000,00 repassados pelo governo do Estado de Pernambuco, a título de ICMS sócio-ambiental. O



município de Rio Formoso foi o único a receber os repasses do ICMS sócio-ambiental pois a licença ambiental do aterro não foi emitida em nome do consórcio e sim em nome do referido município.

Passados apenas um ano e meio desde o início do seu funcionamento, em 2003, o CPMS já apresentava alguns sinais de uma possível falência de seu modelo de gestão. O aterro sanitário já apresentava características de um lixão, as usinas de triagem e compostagem encontravam-se parcialmente abandonadas e diversas das ações contempladas no modelo de gestão, não foram sequer implantadas. A Figura 1 mostra a situação encontrada na unidade de triagem de Sirinhaém, em agosto de 2008.

Atualmente, as duas unidades de triagem e compostagem, localizadas nos municípios de Sirinhaém e Tamandaré encontram-se abandonadas. A unidade de Sirinhaém converteu-se em um lixão a céu aberto, inclusive com atividades de catadores (Figuras 2 e 3). Devido às más condições da estrada de acesso, a unidade de Tamandaré não pôde ser alcançada, na última visita realizada em 18/05/09. O sistema de tratamento de Rio Formoso, composto por um aterro sanitário e uma unidade de triagem e compostagem, continua recebendo resíduos do próprio município e de Tamandaré e aterrando-os de forma inadequada (lixão a céu aberto). A situação do aterro e unidade de triagem e compostagem de Rio Formoso não sofreu mudança, em termos de funcionamento adequado, desde a visita realizada em maio de 2008 (Figura 4) até a visita realizada em 18/05/09 (Figuras 5 e 6).

Inúmeras razões para o insucesso do CPMS podem ser apontadas, dentre as quais, as mais decisivas podem ser sintetizadas em:

- Falta de cumprimento das ações propostas no modelo de gestão concebido para o consórcio:

A não contratação de pessoal qualificado, ação esta prevista no modelo de gestão proposto como de responsabilidade das municipalidades consorciadas, acarretou em problemas técnicos nas unidades de tratamento e disposição final.

As municipalidades também não realizaram as modificações necessárias nos seus sistemas de coleta, a fim de levar a maior parte dos recicláveis para as unidades de triagem e compostagem. A falta de programas educativos para segregação de lixo reciclável, acoplado à coleta mista, resultou na transformação das unidades de tratamento em pequenos lixões.

- Falta de conhecimento e capacidade técnica das prefeituras envolvidas:

As municipalidades envolvidas pareciam desconhecer o modelo de gestão, apesar de terem sido signatárias dos contratos de consórcio, pois, apesar de terem recebido os sistemas de tratamento prontos, não foram capazes de cumprir suas obrigações contratuais.

- Falta de sincronia entre a o funcionamento das unidades de triagem e compostagem e o aterro sanitário:

Como o aterro, localizado no município de Rio Formoso, entrou em funcionamento antes das unidades de triagem e compostagem dos municípios de Tamandaré e Sirinhaém, o mesmo passou a receber a totalidade dos resíduos sólidos urbanos dos três municípios o que, somado à falta de pessoal qualificado na administração, resultou em disposição inadequada e rápido término de sua vida útil.

É mister que haja uma definição de novas diretrizes para se decidir o que é necessário fazer ou a quem responsabilizar pelo passivo ambiental criado pelo insucesso do consórcio. Também se faz necessário urgentemente, que as autoridades públicas envolvidas no projeto, tomem as medidas cabíveis na solução do problema, inclusive com a punição dos responsáveis.

De fato, entende-se que ainda há espaço para que os principais atores que contribuíram no processo de implementação do consórcio, possam discutir soluções para o problema, uma vez que não se pode justificar que os recursos financeiros públicos investidos sejam desperdiçados desta forma, sem que ninguém seja responsabilizado (FARIAS, 2007).



Figura 1. Usina de Triagem de Sirinhaém (agosto/2008)



Figura 2. Usina de Triagem de Sirinhaém (18/maio/2009)



Figura 3. Usina de Triagem de Sirinhaém (18/maio/2009)



Figura 4. Aterro Sanitário de Rio Formoso (setembro/2008)



Figura 5. Aterro Sanitário de Rio Formoso (18/05/09)



Figura 6. Aterro Sanitário de Rio Formoso (18/05/09)



CONCLUSÕES

Como conclusão deste estudo, observa-se que a alternativa de se trabalhar questões comuns de forma integrada em municípios de pequeno porte, principalmente quanto à gestão de resíduos sólidos urbanos, se apresenta como a melhor solução, face à escassez de recursos financeiros, mão-de-obra especializada e áreas adequadas para instalação de plantas de tratamento, beneficiamento e disposição final de lixo.

Dessa maneira, o consórcio intermunicipal se apresenta como o instrumento mais representativo desse modelo de gestão integrada e regional, que possibilita a união das comunas em busca de técnicas adequadas para o tratamento e disposição final de lixo, de forma mais econômica tanto financeiramente, como ambientalmente.

No entanto, para que os modelos de gestão passem a vigorar de forma mais efetivas, é necessário um maior comprometimento dos municípios consorciados, como foi observado no caso do CPMS. Esse comprometimento poderá ser assegurado com a revisão do contrato de consórcio, à luz do Decreto nº. 6.017/07, que regulamentou a Lei nº. 11.107/05, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, a qual não havia sido instituída quando da elaboração do modelo de gestão do CPMS. De acordo com o referido decreto, os contratos de consórcio deixam de ser meros contratos entre cavalheiros, para serem contratos ratificados por lei, com penalidades previstas para o não cumprimento de suas cláusulas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Decreto Nº. 6.017/07. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
2. BRASIL. Lei Nº. 11.107/05. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
3. FARIAS, Waldecy Ferreira. Consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos urbanos: análise da implementação do portal mata sul. 89 f. Dissertação (mestrado). Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.
4. FERREIRA, Silvio Romero Melo et al. Uma ação de inovação social e cidadania: sistema integrado de destinação final dos resíduos sólidos do município do Rio Formoso - PE. Recife: Fasa, 2005. 60 p. GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.
5. PERNAMBUCO. Lei Nº 11.899, de 21/12/2000. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei Nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos sócio-ambientais e dá outras providências.
6. PROMATA – Modelo de Gestão Compartilhada - Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, 2005.
7. SANTOS, Simone Machado. Gerenciamento do destino final dos resíduos sólidos municipais na Região Metropolitana do Recife: histórico e proposições. 221f. Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.